



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

9/04

Tomasz Paszewski

Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych po wyborach prezydenckich

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Jest rzeczą bezsporną, że wielu polityków w Europie i w innych częściach świata życzyłoby sobie zwycięstwa Johna Kerry'ego nad George'em W. Bushem w wyścigu do Białego Domu¹. Czy zatem po listopadowych wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych należy się spodziewać przełomowych zmian w amerykańskiej polityce zagranicznej, o ile wygra je duet John Kerry i John Edwards?

Pierwsza nasuwająca się odpowiedź na to pytanie jest przecząca – stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec większości najważniejszych międzynarodowych kwestii nie uległoby radykalnym zmianom². Dotyczy to również spraw, które były przedmiotem największego oburzenia dużej części świata na Amerykę i które nadal wywołują kontrowersje, takich jak okupacja Iraku, konflikt bliskowschodni, użycie siły bez sankcji ONZ, czy odrzucenie przez USA międzynarodowych traktatów. Administracja Kerry'ego byłaby bardziej skłonna uwzględniać racje innych krajów i poszukiwać kompromisu w tych obszarach, lecz zakres potencjalnych ustępstw, choćby ze względu na czynniki wewnętrzne, niekoniecznie byłby zbyt wielki. Jednocześnie trzeba pamiętać, że jeśli odrzucimy konfrontacyjną retorykę wyborczą, to okaże się, że Busha i Kerry'ego w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wiele łączy. Po tym jak administracja Busha w praktyce zrealizowała kilka najważniejszych postulatów Kerry'ego, demokratyczny senator stara się przekonywać, że robiłby te same rzeczy, ale lepiej, nie będąc obciążonym tak negatywną polityczną hipoteką, jak obecnie urzędujący prezydent.

Jednakże, możliwa jest również inna odpowiedź na wyżej postawione pytanie, jeśli pod uwagę weźmie się nie tyle programy wyborcze obu kandydatów i ich priorytety w polityce zagranicznej, ale raczej takie kwestie, jak charakter obecnej administracji – jej profil ideologiczny oraz sposób funkcjonowania, a także osoby obu pretendentów i ich zaplecze doradcze.

Ekipa prezydenta Busha jest przez wielu uważana, nie bez racji, za najbardziej unilateralistyczną w powojennej historii Stanów Zjednoczonych. Należy zgodzić się z Ivo Daalderem i Jamesem Lindsayem, którzy przekonują, że George W. Bush dokonał rewolucji w amerykańskiej polityce zagranicznej, radykalnie zrywając z częścią jej dotychczasowych kanonów, takich jak realizacja interesów USA poprzez międzynarodowe instytucje i współpracę z partnerami i sojusznikami³. Dlatego też, patrząc z tej perspektywy, zwycięstwo kandydata Demokratów w listopadowych wyborach może przynieść istotną, jakościową zmianę, oznaczającą w praktyce powrót amerykańskiej polityki zagranicznej do jej głównego,

¹ Timothy Gordon Ash, „Pod wulkanem”, Gazeta Wyborcza, 29-30 maja 2004, str. 20.

² Zdaniem wielu amerykańskich komentatorów i analityków, m.in. Charlesa Kupchana z Council on Foreign Relations, Europejczycy przeceniają stopień zmian w polityce zagranicznej, jakie mogłyby nastąpić po zwycięstwie Johna Kerry'ego.

powojennego nurtu. Jeszcze większe praktyczne znaczenie miałyby odejście osób obecnie odpowiadających za kształtowanie i realizację amerykańskiej polityki bezpieczeństwa.

Powyższe zmiany, jakkolwiek bardzo istotne, szczególnie w dłuższym okresie, nie doprowadziłyby w przypadku zwycięstwa Johna Kerry'ego do nagłego zwrotu w stosunkach Ameryki ze światem. Obecnie wszystko wskazuje na to, że po listopadowych wyborach prezydenckich, bez względu na ich rezultat, będziemy częściej mieli do czynienia raczej z kontynuacją lub umiarkowaną korektą obecnej polityki Waszyngtonu, niż jej radykalną zmianą.

Użycie siły i legitymacja ONZ

W swojej kampanii wyborczej John Kerry wielokrotnie powtórzył, że nie zawahałby się użyć siły, gdyby Stanom Zjednoczonym groziło „bezpośrednie niebezpieczeństwo”, oraz, że nie scedowałby decyzji dotyczących bezpieczeństwa USA na żadną instytucję ani inne kraje. Zapewnienia te bardzo przypominają analogiczne deklaracje prezydenta Busha. Jednakże, stanowiska obu kandydatów w tej kwestii mogą się bardziej różnić niż to się z pozoru wydaje.

Trzeba pamiętać, że „rewolucyjną” zmianą w polityce zagranicznej dokonaną przez administrację Busha było nie to, że uznał za dopuszczalne przeprowadzenie prewencyjnej operacji militarnej albo użycie siły bez sankcji ONZ, lecz raczej „łatwość”, z jaką gotowy był sięgać po te środki. Jak stwierdziła Madeleine Albright, Bush uczynił z wyprzedzającego ataku – możliwości, którą każdy amerykański prezydent trzyma po cichu w rezerwie – główny element swojej strategii bezpieczeństwa narodowego⁴. Można się spodziewać, że nowa demokratyczna administracja traktowałaby użycie tego instrumentu jako ostateczność, podobnie zresztą, jak były one traktowane przez zdecydowaną większość poprzedników obecnego prezydenta.

Irak

Niezależnie od tego, kto zostanie zwycięzcą listopadowych wyborów, amerykańskie wojska pozostaną w Iraku, o ile nic nieprzewidzianego się nie wydarzy, jeszcze długo. Kandydat Demokratów od dawna domagał się zwiększenia roli ONZ, a także pozyskania wojskowej i finansowej pomocy ze strony innych krajów, zwłaszcza starych sojuszników USA, takich jak Francja czy Niemcy. Jednakże, obecna administracja od jesieni ubiegłego roku usiłuje osiągnąć podobne cele.

³ Ivo H. Daalder i James M. Lindsay, „America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy”, Brookings Institution Press, 2003.

Zaprezentowany pod koniec kwietnia 2004 program Johna Kerry'ego wobec Iraku zakładał stworzenie „politycznej koalicji kluczowych krajów”, w której znaleźliby się wszyscy pozostali stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, czyli Rosja, Chiny, Francja i Wielka Brytania⁵. Zadaniem koalicji byłoby wspólne dźwiganie ciężaru zapewnienia bezpieczeństwa w Iraku oraz jego odbudowy. W tym celu wyłoniłaby ona „wysokiego komisarza”, który współpracując z nowymi irackimi władzami nadzorowałby przygotowania do wyborów, opracowywanie konstytucji oraz koordynował odbudowę kraju. Do udziału w tej misji John Kerry chciałby przyciągnąć dodatkowe siły wojskowe z krajów członkowskich NATO i innych, a także sam Sojusz Północnoatlantycki. Jego zdaniem „NATO jest teraz organizacją bezpieczeństwa o zasięgu globalnym i Irak musi stać się jedną z jej globalnych misji”.

Aby zachęcić inne kraje do większego zaangażowania, Kerry przyznałby im możliwość udziału w wielomiliardowych kontraktach związanych z rekonstrukcją irackiej infrastruktury, również w sektorze naftowym⁶. W zamian państwa te musiałyby jednak zasadniczo zredukować zaciągnięte przez Bagdad długi. Demokratyczny kandydat gotów byłby też przyznać sojusznikom ważną rolę w realizacji szerszej amerykańskiej strategii wobec całego regionu Zatoki Perskiej. O Iraku Kerry chciałby rozmawiać również z jego sąsiadami, w tym celu zwołałby specjalną konferencję międzynarodową z ich udziałem.

Demokratyczny kandydat praktycznie od początku misji stabilizacyjnej w Iraku wzywał administrację do jej większego umiędzynarodowienia, a także przyznania poważniejszej roli ONZ, co należy poczytać mu za zasługę. Twierdził też, że USA powinny podzielić się z innymi nie tylko kosztami odbudowy i zapewnienia bezpieczeństwa w Iraku, ale również i władzą, oferując dodatkowo korzyści gospodarcze. Jednakże, jego program, po pierwsze nie był i nie jest do końca realistyczny – chodzi tu głównie o możliwość przyciągnięcia większych kontyngentów wojskowych z innych państw, po drugie, i tak praktycznie pozostanie w sferze postulatów. W styczniu 2005 roku, po ewentualnym zaprzysiężeniu nowego prezydenta i w przeddzień zapowiadanych pierwszych demokratycznych wyborów w Iraku, los tego kraju będzie praktycznie wyłącznie w rękach samych Irakijczyków. Stany Zjednoczone, jak i reszta wspólnoty międzynarodowej, będą miały bardzo ograniczony wpływ na rozwój wydarzeń w tym kraju. Sytuacja w Iraku przypuszczalnie będzie jednak nadal wymagała obecności zagranicznych wojsk i Amerykanie, tak jak teraz, będą musieli liczyć głównie na własnych żołnierzy. Francja i Niemcy jasno stwierdziły, że nie wyślą nad Tygrys i Eufrat swoich wojsk, inne kraje też nie wchodzi w rachubę.

⁴ Madeleine Albright, „Bridges, Bombs, Bluster?”, *Foreign Affairs*, September/October 2003, str. 4.

⁵ John Kerry, Remarks at Westminster College, Fulton, 30 kwietnia 2004. Tekst przemówienia dostępny jest na stronie www.cfr.org/campaign2004/

⁶ John Kerry, „A Realistic Path in Iraq”, *Washington Post*, 4 lipca 2004.

Na marginesie szczytu w Stambule, na którym NATO było w stanie zaoferować bardzo niewiele nie tylko Irakowi, ale również nie budzącemu nigdy fundamentalnych transatlantycznych sporów Afganistanowi, można postawić pytanie, na ile Ameryka będzie mogła liczyć w kwestiach *stricte* wojskowych na NATO i jej europejskich sojuszników. To pytanie jest szczególnie zasadne w kontekście programu kandydata Demokratów, który wyraźnie liczy na taką współpracę. Jeszcze przed szczytem neokonserwatysta Robert Kagan oraz cytowany już Ivo H. Daalder, kojarzony z Demokratami zdecydowany krytyk obecnego prezydenta i jego ekipy, we wspólnym artykule na łamach *Washington Post* jasno stwierdzili, że administracja Busha spełniła już stawiane jej postulaty, i teraz czas na jej sojuszników, aby okazali pomoc Stanom Zjednoczonym w stabilizacji Iraku⁷. To przekonanie jest w USA dość powszechne, dlatego też większość komentatorów nie dopisze mizernych wyników szczytu w Stambule do listy dyplomatycznych porażek prezydenta Busha, na co być może liczyli niektórzy w Europie.

Konflikt bliskowschodni

Nie należy się również spodziewać istotnej zmiany polityki amerykańskiej wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Kiedy w kwietniu w programie telewizyjnym NBC *Meet the Press* Kerry został spytany, czy popiera prezydenta Busha, który zrywając z dotychczasową polityką USA powiedział jasno, że Izrael będzie mógł zachować część ziem zajętych w 1967 roku oraz stwierdził, że uchodźcy palestyńscy nie będą mogli wrócić do swoich domów w samym Izraelu, odpowiedział krótko – „tak”. „Całkowicie” – dopytywał się dziennikarz. „Tak” – odparł Kerry⁸. W tym samym wywiadzie stwierdził również, że Izrael nie ma w tym momencie żadnego poważnego partnera do rozmów. Zaakceptował jednocześnie zabójstwo przywódcy Hamasu Abdela Aziza Rantisiego, uznając je za uprawnioną odpowiedź państwa izraelskiego na terror.

W przemówieniu wygłoszonym 3 maja 2004 w Anti-Defamation League w Waszyngtonie demokratyczny pretendent poparł, podobnie jak prezydent Bush, plan Sharona, przewidujący jednostronne wycofanie izraelskich osadników ze Strefy Gazy i kilku osiedli na Zachodnim Brzegu Jordanu⁹. Jednocześnie jasno określił w trzech punktach, na co będzie mógł liczyć izraelski naród, jeśli on zostanie prezydentem:

- „*We will never pressure you to compromise your security.*”

⁷ Robert Kagan, Ivo H. Daalder, 'Allies must step up', *Washington Post*, 20 czerwca 2004, str. B07.

⁸ Wywiad z Johnem Kerryem w programie NBC *Meet the Press*, 18 kwietnia 2004. zapis wywiadu dostępny na stronie www.cfr.org/campaign2004/

⁹ John Kerry, Remarks at the Anti-Defamation League, Washington DC. 3 maja 2004. Tekst wystąpienia dostępny jest na stronie www.cfr.org/campaign2004

- *We will never expect you to negotiate for peace without a credible partner.*
- *And we will always work to provide the political and military and economic help for your fight against terror.”*

Dla kandydata demokratów, podobnie jak dla obecnej ekipy rządzącej w Białym Domu, w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie bezpieczeństwo Izraela, rozumiane podobnie jak je pojmuje gabinet Ariela Sharona, wydaje się być bezwzględnie najważniejszym priorytetem, nadrzędnym wobec innych kwestii.

Niemniej Kerry stara się przekonywać, że jako prezydent robiłby więcej niż Bush dla osiągnięcia postępu w rozwiązywaniu konfliktu bliskowschodniego. Przede wszystkim mianowałby swojego specjalnego przedstawiciela ds. procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, wymieniając w tym kontekście takie osoby jak Bill Clinton, James Baker czy Jimmy Carter. Jednakże, gdy kandydatury Bakera i Cartera nie spodobały się amerykańskiej społeczności żydowskiej, szybko się z nich wycofał, tłumacząc, że taki przedstawiciel musiałby mieć jak najszersze poparcie w Ameryce (obu partii i społeczności żydowskiej), a także cieszyć się zaufaniem Izraela.

Na obecne stanowisko Kerry'ego w sprawie konfliktu na Bliskim Wschodzie z pewnością może mieć pewien wpływ konieczność pozyskania pieniędzy i głosów amerykańskich środowisk żydowskich¹⁰. Nie wydaje się jednak, aby kandydat Demokratów oferował jakąś wyraźną alternatywę w stosunku do polityki obecnego prezydenta wobec tego problemu.

Międzynarodowe traktaty

Niezależnie od wyniku listopadowych wyborów nie ma co liczyć, że Ameryka stanie się stroną jednego z międzynarodowych traktatów, których odrzucenie spowodziło na Stany Zjednoczone i administrację Busha falę krytyki. Przystąpienie USA do takiej umowy wymaga zgody 2/3 członków Senatu, a żadna z odrzuconych umów nie może liczyć na tak szerokie, ponadpartyjne, poparcie. Przeciwnie, są one w obecnej formie powszechnie odrzucane.

Nie znaczy to jednak, że wynik wyborów nie może przynieść w tej materii żadnej zmiany. Prezydent Bush, a zwłaszcza większość jego najważniejszych współpracowników, ma wyjątkowo niechętny stosunek do międzynarodowych, zwłaszcza wielostronnych, aktów prawnych. Condoleezza Rice jeszcze podczas kampanii wyborczej w 2000 roku postawiła nawet zarzut administracji Clintona, że miernikiem sukcesów w polityce zagranicznej uczyniła liczbę podpisanych porozumień i traktatów¹¹. Stosunek Kerry'ego i jego administracji

¹⁰ Zob. William Schneider, *Aggressive Courtship*, *National Journal*, 29 maja 2004.

¹¹ Condoleezza Rice, *Promoting the National Interest*, *Foreign Affairs*, *January/February 2000*.

byłby z pewnością bardziej przychylny międzynarodowym regulacjom. Kojarzony z kandydatem demokratów Samuel R. Berger, doradca ds. bezpieczeństwa narodowego w administracji Clintona, pisał niedawno: „Podejście Demokratów do rozwiązywania sporów z Europą o traktaty powinno być pragmatyczne, skoncentrowane raczej na poprawianiu wadliwych porozumień niż darciu ich na strzępy”¹². Senator Kerry zadeklarował już m.in. gotowość do podjęcia poważnych rozmów w kwestii ocieplania klimatu.

Promocja demokracji w świecie

Zgodnie ze strategią określoną przez prezydenta Busha walka z międzynarodowym terroryzmem powinna ściśle łączyć się z wielką wizją szerzenia demokracji i wolności na świecie. Twierdzi on bowiem, że jedynie dzięki nim można trwale wykorzenić źródła terroryzmu. Przemawiając w Waszyngtonie podczas uroczystości dwudziestolecia National Endowment for Democracy stwierdził: „Osiągnęliśmy kolejny wielki punkt zwrotny i determinacja jaką prezentujemy będzie kształtować następną fazę demokratyzacji na świecie”¹³. Ma ona mieć zasięg globalny i dotyczyć tak różnych krajów jak Kuba, Birma, Chiny czy Zimbabwe. Szczególny nacisk położony byłby na region Bliskiego i Środkowego Wschodu. Kilkanaście dni później, w swoim wystąpieniu w Whitehall Palace w Londynie w listopadzie 2003 roku uznał „zaangażowanie na rzecz globalnej ekspansji demokracji” za jeden z trzech filarów, na których powinien opierać się „pokój i bezpieczeństwo wolnych narodów”¹⁴. Dlatego też, zdaniem prezydenta Busha, należy zerwać z dotychczasową polityką „tolerowania opresji w zamian za stabilność”, która okazała się jedynie „kupowaniem czasu”. Ameryka odtąd zamierza „rzucić wyzwanie wrogom reform” oraz „oczekiwać wyższych standardów od swoich przyjaciół w regionie”. Wyrazem tej polityki Busha jest jego inicjatywa na rzecz szerzenia demokracji i postępu w krajach „Wielkiego Bliskiego Wschodu (Greater Middle East), z dużymi zmianami poparta przez kraje G8 podczas szczytu na Sea Island w czerwcu 2004.

Podejście lidera Demokratów jest inne. W udzielonym pod koniec maja wywiadzie dał do zrozumienia, że jako prezydent nie będzie kładł nadmiernego nacisku na promowanie demokracji w takich krajach, jak Pakistan, Arabia Saudyjska, Egipt, Chiny czy Rosja¹⁵. Jego polityka zagraniczna byłaby mniej „idealistyczna”, a bardziej „pragmatyczna”. John Kerry

¹² Samuel R. Berger, “Foreign Policy for a Democratic President”, *Foreign Affairs* May/June 2004.

¹³ President Bush Discusses Freedom in Iraq and the Middle East, Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy United States Chamber of Commerce, 9 listopada 2003. Tekst przemówienia dostępny na stronie www.whitehouse.gov

¹⁴ President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London, 19 listopada 2003, tekst jest dostępny na stronie www.whitehouse.gov

¹⁵ Glenn Kesler, “Kerry Says Security Comes First”, *Washington Post*, 30 maja 2004, str. A01.

chciałby się skupić na takich celach, jak system globalnej kontroli materiałów rozszczepialnych, zaostrzenie reżymu NPT (Nuclear Non-proliferation Treaty) tak, aby uniemożliwiał państwom budowę broni atomowej pod pozorem rozwijania cywilnej energetyki jądrowej (casus Iranu) czy szybsze przejęcie i zabezpieczenie zasobów materiałów potrzebnych do budowy broni nuklearnej na obszarze Rosji i innych postsowieckich republik¹⁶. Od Arabii Saudyjskiej oczekiwaliby raczej natychmiastowego zaprzestania tolerowania na jej terytorium działań wspierających radykalne ugrupowania islamskie i terrorystyczne niż prodemokratycznych reform¹⁷. Jednym z jego głównych zarzutów wobec polityki bezpieczeństwa obecnej administracji jest to, że za bardzo skoncentrowała się na Iraku, podczas gdy istnieje wiele innych palących problemów, takich jak Iran, Korea Północna czy wciąż wolny bin Laden.

Pod przywództwem Johna Kerry'ego Stany Zjednoczone walczyłyby z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia w sposób znacznie bardziej multilateralny niż obecnie czyni to Bush. Aby zrealizować swoje ww. cele Ameryka pod wodzą Kerry'ego musiałaby współpracować z bardzo szeroką koalicją państw, często w pełni lub półautorytarnych. Dlatego też kandydat demokratów, w przeciwieństwie do Busha, nie wysuwa szerzenia demokracji i wolności na pierwszy plan. Ten swoisty paradoks doskonale uchwycił publicysta *Washington Post* Jackson Diehl, który niedawno pisał: *„Tegoroczne wybory prezydenckie oferują jak dotąd wybór w polityce zagranicznej – pomiędzy neo-wilsonistą, który uczynił z promocji demokracji i praw człowieka naczelną doktrynę i starej szkoły realistą, który uważa za bardziej sensowne skupienie się na konkretnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa USA. Brzmi znajomo: Tyle że realistą nie jest trzeźwo myślący Republikanin stojący naprzeciw mglistego Demokrata, lecz John F. Kerry stojący w szranki z George'em W. Bushem*¹⁸.

* * *

Niezależnie od pewnych różnic w priorytetach w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa postulowanych przez obu kandydatów, najważniejsze zmiany, jakie mogłyby nastąpić po ewentualnym przejęciu sterów w Białym Domu przez Demokratów, dotyczyłyby

¹⁶ John Kerry, *New Strategies to Meet New Threats*, Przemówienie wygłoszone w West Palm Beach na Florydzie, 1 czerwca 2004.

¹⁷ Różne wystąpienia Johna Kerry'ego. M. in. przemówienie "Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy" w Council on Foreign Relations w Waszyngtonie, 3 grudnia 2003.

¹⁸ Jackson Diehl, "Kerry the Realist", *Washington Post*, 7 czerwca 2004, str. A23.

raczej nie tyle strategicznych celów Stanów Zjednoczonych, ale raczej sposobów ich realizacji. Tegoroczne wybory będą starciem dwóch różnych wizji obecnego ładu międzynarodowego, roli Stanów Zjednoczonych w świecie, zasad jakimi powinny się kierować w swojej polityce zagranicznej, oraz instrumentów, po jakie powinny sięgać realizując tę politykę. Dużo większe znaczenie niż zazwyczaj, w kontekście obecnej rywalizacji i ewentualnych zmian po wyborach, ma aspekt personalny, dotyczący samych kandydatów, ich „zastępców” oraz szerokiego zespołu doradców.

Z punktu widzenia zaangażowania Ameryki w świecie można wyróżnić trzy zasadnicze płaszczyzny, na których nastąpiłyby w praktyce najbardziej istotne zmiany w przypadku wyborczego zwycięstwa Johna Kerry’ego. Umownie można je nazwać płaszczyzną „ideologiczną”, technokratyczną oraz personalną.

1. Płaszczyzna „ideologiczna”

Dotyczy ona ogólnej wizji roli i pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie oraz zasad, jakimi powinny się one kierować w swojej polityce bezpieczeństwa. Zarówno George W. Bush, jak John Kerry uważają, że Stany Zjednoczone powinny przewodzić światu w walce z największymi obecnie zagrożeniami dla pokoju i stabilności. Jednak wizje tego przywództwa, i co równie ważne sposoby jego wypełniania, zasadniczo różnią się u obu polityków.

Polityka bezpieczeństwa administracji Busha została zdominowana przez ludzi, których główną wspólną cechą jest hobbesowska wizja stosunków międzynarodowych oraz zdecydowana niechęć do wszelkich ograniczeń swobody działania Ameryki w świecie, takich jak stałe sojusze czy międzynarodowe traktaty. Uważali oni, że Stany Zjednoczone powinny realizować swoje strategiczne cele głównie w oparciu o własną potęgę, ze szczególnym uwzględnieniem potęgi militarnej. Istotny wpływ, zwłaszcza po 11 września 2001, na politykę prezydenta Busha wywierały poglądy i wizje tzw. neokonserwatystów. Według ich koncepcji, sformułowanej jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, Stany Zjednoczone powinny wobec świata pełnić rolę „dobrotliwego hegemonu”, by użyć określenia Williama Kristola i Roberta Kagana, jednych z najbardziej prominentnych przedstawicieli tego nurtu¹⁹.

W ciągu pierwszych trzech lat prezydentury George’a W. Busha Biały Dom zwykle z lekceważeniem traktował instytucje międzynarodowe, w tym ONZ i NATO, a także tradycyjnych sojuszników Ameryki, o ile ci ostatni kontestowali w pewnych sprawach politykę USA. Polityka ta opierała się na przekonaniu, że Stany Zjednoczone powinny liczyć przede wszystkim na siebie i potęgę swoich sił zbrojnych, korzystając też ze wsparcia najbardziej

¹⁹ William Kristol i Robert Kagan, „Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, June/August 1996.

lojalnych sojuszników. Europę postrzegano jako słabą, zwłaszcza militarnie, ale za to gotową do kontestacji; instytucje międzynarodowe jako nieefektywne, wiążące jedynie Ameryce ręce. Uważano, że społeczność międzynarodowa i tak *post factum*, nie mając praktycznie innego wyjścia, zaakceptuje działania USA i ich sojuszników, niezależnie od braku prawnej legitymacji do ich podjęcia. Jak trafnie zauważył Kerry, administracja Busha traktowała legitymacje głównie jako produkt użycia siły²⁰.

Te założenia były podstawą polityki bezpieczeństwa prezydenta Busha aż do momentu, kiedy załamały się pod wpływem dramatycznego pogarszania się sytuacji w Iraku. Podjęte na ich podstawie działania nie pozostały bez poważnych, często negatywnych, konsekwencji. Były też one źródłem licznych działań i zachowań, również już po wojnie w Iraku, które dodatkowo pogorszyły stosunki Ameryki z jej tradycyjnymi sojusznikami²¹.

Unilateralizm i demonstrowana buńczuczność obecnej ekipy były wielokrotnie ostro krytykowane przez Johna Kerry'ego, od początku jego kampanii wyborczej²². Demokratą jako jeden z głównych swoich priorytetów stawia odbudowę amerykańskich sojuszy, dotyczy to zwłaszcza NATO. Zapowiedział on, że jeśli wygra wybory, to w ciągu pierwszych stu dni swojej prezydentury uda się do Europy, aby naprawić stosunki transatlantyckie, a także do siedziby ONZ, aby zapewnić, że Stany Zjednoczone będą odtąd liczyć się z tą organizacją i ze społecznością międzynarodową. Jak mówi, USA „muszą przewodzić, ale nie rozkazywać” (*We must lead, but not order*)²³. Nie oznacza to naturalnie, że liczne napięcia w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi a Europą znikną w parę miesięcy po ewentualnym zwycięstwie Johna Kerrey'ego. Jednak współpraca z partnerami Ameryki stałaby się znów pierwszą, a nie ostatnią opcją w polityce USA, jak zdaniem Demokratów często bywało w trakcie rządów George'a W. Busha.

²⁰ Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy. Wystąpienie Johna Kerry'ego w Council on Foreign Relations w Waszyngtonie, 3 grudnia 2003.

²¹ Można tu wymienić m.in. niefortunną decyzję Pentagonu o zakazie ubiegania się o kontrakty w Iraku wobec państw sprzeciwiających się wojnie, utrzymującą się długo niechęć prezydenta Busha do poprawy stosunków z Berlinem, wreszcie zachowanie sekretarza obrony Donalda Rumsfelda na spotkaniu ministrów obrony państw NATO w Brukseli w czerwcu 2003, kiedy, według relacji *New York Timesa*, robił wszystko, aby jeszcze zaognić stosunki z oponentami USA, psując jednocześnie wysiłki amerykańskich dyplomatów pracujących nad naprawą relacji transatlantyckich i odrodzeniem politycznym NATO.

²² M.in. przemawiając 27 maja w Seattle, kiedy stwierdził: *They looked to force before exhausting diplomacy. They bullied when they should have persuaded. They have gone it alone when they should have assembled a team. They have hoped for the best when they should have prepared for the worst. In short, they have undermined the legacy of generations of American leadership.*

²³ John Kerry, "Foreign Policy in Post-Saddam World: Rebuilding Our Alliances and Iraq", Przemówienie w Des Moines, 16 grudnia 2003.

2. Płaszczyzna „technokratyczna”

Niezależnie od niewątpliwie bardzo silnych unilaterialistycznych inklinacji, jakie cechują najważniejszych członków obecnej administracji, ekipa Busha potrafiła dokonać, po cichu, lecz konsekwentnie, dość wyraźnego zwrotu w swojej polityce, zwłaszcza w stosunku do NATO, ONZ, europejskich sojuszników oraz kwestii transformacji politycznej i sposobu działania własnych wojsk w Iraku, przyjmując bardziej umiarkowane, nastawione na kompromis stanowisko. To pragmatyczne posunięcie zostało szybko zauważone i docenione przez amerykańskich komentatorów i polityków, również tych zdecydowanie niechętnych obecnej administracji. Jednak fala krytyki wobec niej nie tylko nie ustała, ale wręcz od pewnego czasu narasta.

Problem polega na tym, że może nawet ważniejszą słabością ekipy prezydenta Busha niż jej ideologiczny radykalizm jest coraz bardziej ewidentna dysfunkcyjność i nieskuteczność. Jak pisał niedawno Max Boot, neokonserwatywny analityk i zdeklarowany zwolennik obecnej administracji, wnioskując po składzie personalnym najbliższego otoczenia Busha, można się było spodziewać, że będzie ona działać bardzo ostrożnie, ale za to będzie skuteczna. W rzeczywistości okazało się, że jest dokładnie odwrotnie²⁴.

Zdaniem Anthony Cordesmana, analityka Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (CSIS), w sensie „operacyjnym” obecna administracja jest najgorsza od czasów prezydenta Johnsona²⁵. Jego zdaniem przyczyną jest między innymi tolerowanie poważnych wewnętrznych podziałów, takich jak stałe spory pomiędzy Departamentem Stanu a Pentagonem, a także brak koordynacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą powinna zapewnić Rada Bezpieczeństwa Narodowego z Condoleezą Rice na czele. Bardzo szkodliwe okazało się też umożliwienie małym, złożonym z niekompetentnych i ideologicznie nastawionych zaufanych ludzi, zespołom działającym w biurach Sekretarza Obrony i wiceprezydenta Cheney’a oraz Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, na omińnięcie normalnych ścieżek proceduralnych amerykańskiej polityki bezpieczeństwa. Doprowadziło to do licznych porażek w kluczowych, strategicznie ważnych zadaniach, takich jak misja odbudowy i stabilizacji w Iraku. Według Cordesmana niepowodzenia administracji nie ograniczają się jedynie do kwestii irackiej, dotyczą one praktycznie każdego jej dyplomatycznego zaangażowania w świecie, włącznie z takimi problemami, jak nieproliferaacja broni masowej zagłady czy izraelsko-palestyński proces pokojowy.

Faktycznie, poza przypadkiem Libii, zakładając, że zdecydowała się ona na porzucenie rozwoju broni masowego rażenia pod wpływem zbrojnego obalenia Husajna,

²⁴ Max Boot, „The Bush’s Team Needs a Coach”, *Los Angeles Times*, 17 czerwca 2004.

obecny prezydent nie ma za wiele sukcesów w swojej polityce bezpieczeństwa. Szczególnie jest on krytykowany za niedokończone zadanie w Afganistanie, a także za brak jakiegokolwiek rokującej sukces polityki wobec Iranu i Korei Północnej, które w przeciwieństwie do reżymu Saddama Husajna stanowią potencjalne lub aktualne zagrożenie nuklearne.

Bez wątpienia jednak na całym losie tej prezydentury może zaciążyć sprawa Iraku, a mówiąc ściślej, kwestia uzasadnienia wojny oraz powojennej stabilizacji tego kraju. Bardzo wiele racji jest w stwierdzeniu Paula Krugmana, publicysty *New York Timesa*, że być może cała iracka przygoda była od początku skazana na klęskę, jednak nigdy się tego tak naprawdę nie dowiemy, ze względu na fatalnie prowadzoną przez administrację Busha okupację tego kraju²⁶. Amerykańskie władze były do niej zupełnie nieprzygotowane, tak pod względem koncepcyjnym, jak i kadrowym, finansowym, militarnym i każdym innym. Z ówczesnych wypowiedzi przedstawicieli administracji, m.in. wiceprezydenta Cheney'a i zastępcy Sekretarza Obrony Paula Wolfowitza, jasno wynikało, że w żadnym wypadku nie liczyli się oni z możliwością zaistnienia takiej sytuacji, jaka faktycznie w Iraku wystąpiła²⁷.

Bardzo wiele poważnych błędów zostało popełnionych jeszcze na długo przed wybuchem wojny. Jednym z takich, wspominanych wcześniej, specjalnych zespołów było utworzone w Pentagonie Biuro ds. Planów Specjalnych (Office of Special Plans), które zajmowało się zbieraniem informacji dotyczących broni masowej zagłady w Iraku. Zdaniem Kennetha Pollacka, byłego analityka CIA i jednego z czołowych ekspertów ds. Iraku w administracji Clintona, biuro to wybierało jedynie te raporty i materiały wywiadu, które potwierdzały z góry przyjęte stanowisko dążących do obalenia Saddama Husajna członków ekipy Busha²⁸. Choć raport Senackiej Komisji ds. Wywiadu stwierdził, że CIA nie dokonywała zmian w swoich analizach pod wpływem nacisków z Białego Domu, jednak stwierdzenie to trzeba raczej traktować jako wyraz politycznego kompromisu w łonie samej Komisji. Z różnych źródeł wiadomo, że pewna presja różnymi sposobami była jednak wywierana. Wychodzące obecnie na światło dzienne fakty podważają w oczach rosnącej liczby Amerykanów wiarę zarówno w prawdomówność tej ekipy, jak i jej profesjonalizm.

Doskonałą ilustracją działania Pentagonu – instytucji, od której w ogromnym stopniu zależy realizacja polityki bezpieczeństwa George'a Busha, a pewnym sensie nawet cała jego

²⁵ Anthony Cordesman, „Four wars and Counting: Rethinking the Strategic Meaning of the Iraq War”, Center for Strategic and International Studies, 1 grudnia 2003, str. 9.

²⁶ Paul Krugman, „Who Lost Iraq?”, *New York Times*, 29 czerwca 2004.

²⁷ Na przykład Paul Wolfowitz, zastępca Sekretarza Obrony, twierdził w lutym 2003, i co gorsze potwierdził to jeszcze w kilka miesięcy po obaleniu irackiego dyktatora, że „trudno sobie wyobrazić, aby do stabilizacji powojennego Iraku potrzeba było więcej wojsk niż do przeprowadzenia samej kampanii wojennej. Słynne już stało się stwierdzenie wiceprezydenta Cheney'a, które padło 16 marca w programie telewizyjnym NBC *Meet the Press*, o witanium amerykańskich wojsk w Iraku jak wyzwolicieli.

²⁸ Kenneth Pollack, „Spies, Lies and Weapons: What Went Wrong”, *The Atlantic Monthly*, January/February 2004.

prezydentura – są losy powołanego na ponad rok przed wybuchem wojny programu *Przyszłość Iraku*. Był on kierowany przez Departament Stanu, w jego prace zaangażowanych było jeszcze 16 innych federalnych agencji, a także setki Irakijczyków²⁹. Głównym jego celem były przygotowania do sytuacji, jaka zaistniałaby w Iraku z chwilą usunięcia Saddama Husajna. Jednak, na skutek postawy i działań Pentagonu, cały ten wysiłek poszedł w dużej mierze na marne. Departament Obrony i biuro wiceprezydenta Cheney'a wszystkie nadzieje wiązały w owym czasie z Ahmedem Szalabim i jego Irackim Kongresem Narodowym. Wprawdzie niektóre z postulowanych w ramach tego programu rozwiązań próbowano zastosować w praktyce w Iraku, tyle że po upływie wielu miesięcy od momentu rozpoczęcia okupacji. Administracja amerykańska w dużej mierze na własne życzenie straciła bezpowrotnie najlepszy z punktu widzenia stabilizacji czas pierwszych kilku, kilkunastu tygodni po obaleniu Husajna.

Osobną kwestią jest funkcjonowanie niedawno rozwiązanych Tymczasowych Władz Koalicyjnych (CPA – Coalition Provisional Authorities), których dorobek jest oceniany coraz krytyczniej. Ta powołana przez Amerykanów administracja zawsze była zbyt mała liczebnie, aby poradzić sobie z tak ogromnymi problemami w tak dużym kraju. Z 18 miliardów dolarów przyznanych w zeszłym roku przez Kongres CPA udało się wydać jedynie ok. 400 milionów. Co więcej, jej skład, na który największy wpływ miał Pentagon, był w wielu wypadkach wynikiem partyjnych, towarzyskich czy nawet rodzinnych koneksji³⁰. Nie dość, że liczba wojsk koalicji w Iraku od początku okupacji była za mała – wbrew stałym do niedawna zapewnieniom Pentagonu, iż jest inaczej – to dodatkowo walczącym z terrorystami oddziałom amerykańskim brakuje odpowiedniego sprzętu, nawet tak niezbędnego jak opancerzone samochody HAMVEE. Te i inne błędy i zaniedbania w poważnym stopniu przyczyniły się do pogorszenia i tak trudnej sytuacji w Iraku.

Swoistym paradoksem jest to, że po inwazji na Irak los tej administracji, nie mówiąc już o tak fundamentalnie ważnych kwestiach, jak stabilność regionu Zatoki Perskiej czy pozycja Ameryki w świecie, zostały uzależnione od tego, co określa się terminem „nation building”. Pojęcie to było niemal anatemą dla niektórych członków administracji Busha, do przeciwników „odbudowy krajów” zaliczał się również Donald Rumsfeld, mający największy w praktyce wpływ na powodzenie misji irackiej. Zdecydowanymi zwolennikami „nation building” są za to neokonserwatyści. Większość z nich popierała amerykańskie zaangażowanie w Bośni i wojnę w Kosowie. Problem polega na tym, że są to raczej „ideolodzy”, a nie specjaliści od żmudnego odbudowywania struktur państwowych po

²⁹ David L. Phillips, „Pentagon's Postwar Fiasco Coming Full-circle?”, *Christian Science Monitor*, 24 maja 2004.

³⁰ Paul Krugman, „Who Lost Iraq?”, *New York Times*, 29 czerwca 2004.

konfliktach zbrojnych w dalekich regionach świata. Nie mówiąc już o tym, że ich wpływ na administrację Busha jest dużo mniejszy niż to głosi powszechna legenda.

Jednym z problemów obecnego prezydenta jest to, że istnieje fundamentalne niedopasowanie pomiędzy jego wielką i śmiałą globalną strategią zwalczania terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia oraz promowania demokracji a zespołem ludzi, którzy mają ją realizować. Amerykańscy obserwatorzy często wskazują też na dwa inne niedopasowania. Jednym jest niedopasowanie polityki ekonomicznej, a ściślej mówiąc budżetowej, do tak wojowniczej polityki bezpieczeństwa, drugim – niedopasowanie transformacji sił zbrojnych do tych zadań, które ostatecznie im powierzono.

Nie sposób obecnie przewidzieć tego, na ile skutecznie działałaby administracja Johna Kerry'ego. Jednak – wnioskując z krytycznych ocen, jakie formułował on pod adresem obecnej ekipy – w większości trafnych – należy przypuszczać, że wystrzegłby się wielu błędów swojego poprzednika. Rosnąca liczba znanych i doświadczonych byłych urzędników i ekspertów, takich jak np. Richard Halbrook, w obozie senatora z Massachusetts jest niewątpliwie pozytywnym zwiastunem, nie daje jednak gwarancji, że John Kerry prowadziłby skuteczną politykę zagraniczną.

3. Aspekt personalny

Opisany powyżej *modus operandi* administracji Busha nierozzerwalnie łączy się z osobami z najbliższego otoczenia prezydenta. Mówiąc ściślej, był on wynikiem świadomej, podtrzymywanej z uporem przez wiele miesięcy linii postępowania. W szczególności odpowiedzialność za popełnione błędy łączy się z cywilnym kierownictwem Pentagonu – Donaldem Rumsfeldem i Paulem Wolfowitzem – oraz wiceprezydentem Cheneyem i jego biurem. Jednakże, również innym czołowym postaciom tej administracji można postawić poważne zarzuty. Colin Powell wyróżnił się na razie głównie tym, że żaden sekretarz stanu w ciągu ostatnich kilku dekad tak mało nie podróżował po świecie jak on. Mając słabą pozycję w administracji w praktyce firmował politykę, z którą się nie zgadzał. Dla innych krajów jednak najważniejsze było to, że nie zawsze stanowisko prezentowane przez Powella okazywało się stanowiskiem administracji i prezydenta. Condoleezza Rice w dość powszechnej opinii zawiodła jako koordynator działań różnych departamentów i agend administracji. W świetle ustaleń różnych komisji Kongresu dymisja dyrektora CIA George'a Teneta wydaje się aż nazbyt uzasadniona.

Rodzi się zatem pytanie, na ile głęboka może być rewizja obecnej polityki bezpieczeństwa, bez jednoczesnych zmian na kluczowych stanowiskach, na których ta polityka jest kształtowana.

W przypadku polityki zagranicznej, aby była ona naprawdę skuteczna, realizujący ją amerykańscy najwyżsi urzędnicy powinni cieszyć się zaufaniem większości swoich zagranicznych partnerów. Obecnie z całą pewnością tak nie jest. Dlatego też wszelkie zmiany personalne po listopadowych wyborach będą miały bardzo istotne znaczenie, również wtedy, kiedy wygra je po raz kolejny Bush.

Na razie jeszcze niewiele wiadomo, jak wyglądałaby ekipa Johnów Kerry'ego i Edwardsa, jeśli wygraliby wybory. Najprawdopodobniej nowy prezydent sięgnąłby po szerokie grono ekspertów, którzy już pracowali w administracji na różnych stanowiskach podczas ośmiu lat prezydentury Clintona. Wielu z nich cieszy się dużą renomą za granicą, są dobrze znani i cenieni w Europie. Warto zwrócić uwagę też na fakt, że sam senator Kerry od ponad 18 lat jest członkiem Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, pełnił również funkcję przewodniczącego podkomisji ds. terroryzmu, narkotyków i międzynarodowych operacji. Jego wiedza na temat problematyki międzynarodowej jest nieporównanie większa, niż ta z jaką zaczynał George W. Bush.

Można przypuszczać, że pojawienie się nowych osób w amerykańskiej administracji, łącznie z osobą samego prezydenta, mogłoby istotnie poprawić klimat stosunków Ameryki z jej sojusznikami, nawet jeśli treść polityki zagranicznej USA w wielu kwestiach nie uległaby zasadniczym zmianom.

* * *

Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych od mniej więcej jesieni 2003 roku ulega wyraźnej ewolucji – zwłaszcza wobec ONZ i NATO, a także tradycyjnych sojuszników Ameryki. Mówiąc stale o „trzymaniu kursu” administracja Busha w praktyce ten kurs zmieniła – na bardziej multilateralny. Ameryka jest teraz gotowa zabiegać o poparcie innych krajów oraz zawierać z nimi kompromisy.

Należy się spodziewać, że po wyborach prezydenckich ten trend będzie kontynuowany. Również w przypadku reelekcji Busha. Przypuszcza się, że w przypadku wygranej obecnego prezydenta odejdą z jego ekipy niektóre osoby, najprawdopodobniej pozbawiony realnych wpływów sekretarz stanu Colin Powell oraz powszechnie krytykowany w Ameryce, nawet przez wielu neokonserwatystów, Donald Rumsfeld. Wydaje się jednak, że George Bush powinien wymienić wszystkich swoich najbliższych współpracowników odpowiedzialnych za politykę bezpieczeństwa i skompletować zupełnie inną ekipę. To jednak jest z różnych względów mało prawdopodobne. Naprawdę istotne zmiany może więc

przynieść tylko zwycięstwo Johna Kerry'ego – zmiany, które objęłyby nie tylko niektóre priorytety w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ale również ludzi, którzy ją realizują oraz metody działania administracji i jej najważniejszych agend. Czy będą to zmiany na lepsze? Już tylu amerykańskich prezydentów zaprzeczyło swoim działaniem wszystkim przedwyborczym prognozom na ich temat, że bezpieczniej zostawić to pytanie otwartym.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA

tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69

fax.(0048-22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej

www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Haniel Stiftung
- PAUCI
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- West LB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.